EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 1.10.2010
KOM(2010) 538 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

27. VUOSIKERTOMUS EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVONNASTA (2009)

SEK(2010) 1143
SEK(2010) 1144

KOMISSION KERTOMUS

27. VUOSIKERTOMUS EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVONNASTA (2009)

1. JOHDANTO

Komissio ilmoitti vuonna 2007 laatimassaan tiedonannossa ”Tulosten Eurooppa – yhteisön lainsäädännön soveltaminen”[1] aikeistaan muuttaa vuosikertomusta siten, että se painottuu strategisiin kysymyksiin, lainsäädännön nykytilan arviointiin, ensisijaisiin tavoitteisiin ja tulevan työn suunnitteluun.

Kertomuksen rakenne on tänä vuonna samantapainen kuin viime vuonna, mutta se heijastaa vuoden 2009 tärkeimpiä kysymyksiä.

2. YLEISTÄ TIETOA

2.1. Johdanto

Sopimus Euroopan unionista (SEU-sopimus) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT-sopimus) tulivat voimaan 1. joulukuuta 2009. Näillä sopimuksilla muutetaan joitakin toimivaltasuhteita EU:ssa, lisätään komission seuranta- ja valvontatehtäviä ja säilytetään jotkin yleiset säännöt ennallaan. SEU-sopimuksen 4 artiklan (aiempi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artikla) mukaan jäsenvaltioiden vastuulla on edelleen varmistaa, että unionin oikeutta sovelletaan asianmukaisesti. SEU-sopimuksen 17 artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 211 artikla) säilytetään komission vastuulla unionin oikeuden soveltamisen valvonta. SEUT-sopimuksen 258 ja 260 artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 226 ja 228 artikla) käsitellään komission valtaa saattaa asioita Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. SEUT-sopimuksen 260 artikla sisältää kaksi uudistusta:

- kun komissio saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla katsoessaan, että jäsenvaltio ei ole saattanut lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettua direktiiviä ajoissa osaksi kansallista lainsäädäntöä, komissio voi pyytää Euroopan unionin tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle taloudellisia seuraamuksia, ja

- komission on ainoastaan annettava jäsenvaltiolle tilaisuus esittää huomautuksia ennen kuin se saattaa asian uudelleen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT-sopimuksen 260 artiklan 2 kohdan nojalla sen jälkeen, kun tuomioistuin on antanut tuomion SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla.

Komissio aikoo laatia tiedonannon, jossa se esittää lähestymistapansa näiden määräysten soveltamiseen.

---

[1] KOM(2007) 502.

Vuoden 2009 lopulla[2] unionin oikeuteen sisältyi perussopimuksen lisäksi noin 6 140 asetusta ja hieman alle 1 820 direktiiviä, jotka ovat voimassa kaikissa 27 jäsenvaltiossa.

2.2. Yleisiä tilastotietoja kanteluista ja rikkomusmenettelyistä

Rikkomusmenettely on olennainen osa lainsäädännön moitteettoman soveltamisen valvontaa. Vuoden 2009 lopulla noin 77 prosenttia kanteluista oli saatu päätökseen ennen rikkomusmenettelyn virallista aloittamista. Lisäksi noin 12 prosenttia kaikista kanteluista oli saatu päätökseen ennen perustellun lausunnon antamista ja noin 7 prosenttia ennen kuin yhteisöjen/unionin tuomioistuin antoi tuomionsa.

Vuoden 2009 lopulla komissiolla oli käsiteltävänään noin 2 900 kantelua ja rikkomusasiaa. Kokonaismäärä laski 16 prosenttia vuoden 2008 lopusta. Direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annettavan ilmoituksen laiminlyönnistä johtuvat menettelyt vähenivät 26 prosenttia. Kanteluiden osuus oli 54 prosenttia kokonaismäärästä tai 63 prosenttia muista tapauksista kuin viivytyksistä direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä oli 15 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2008. Komission omasta aloitteesta suorittamien tutkimusten määrä vuoden 2009 lopussa oli 11 prosenttia pienempi kuin vuonna 2008.

Keskimäärin 51 prosenttia kaikista täytäntöönpanotoimenpiteistä vuonna 2009 oli myöhässä. Vuonna 2008 vastaava luku oli 55 prosenttia, samalla kun osaksi kansallista lainsäädäntöä saatettavien direktiivien määrä oli laskenut.

Verrattaessa rikkomusten kirjaamisvuosia 1999–2003 vuosiin 1999–2008 havaitaan, että rikkomusten käsittelyn keskimääräinen kesto asian vireille panosta SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamiseen lyheni noin 27 kuukaudesta 24 kuukauteen. Direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annettavan ilmoituksen laiminlyönnistä johtuva rikkomusmenettely kesti noin 15 kuukautta. Vuonna 2009 tuomioistuimeen vietiin kaksi tapausta EY-sopimuksen 228 artiklan (nykyinen SEUT-sopimuksen 260 artikla) mukaiseen toiseen käsittelyyn, kun vuonna 2008 tällaisia tapauksia ei ollut yhtään.

Komissio panee merkille, että sen parhaillaan koekäytössä olevat uudet työmenetelmät ovat vaikuttaneet kirjattujen kantelujen ja rikkomusmenettelyjen määrään.[3] Näiden uudistusten täysipainoinen käyttöönotto tulee viemään jonkin aikaa, joten niistä on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä.

2.3. Vetoomukset

Niiden Euroopan parlamentille suunnattujen vetoomusten määrä, joissa nostetaan esiin kysymyksiä unionin lainsäädännön oikeasta soveltamisesta, riippuu kansalaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen päätöksistä tuoda huoliaan esille tällä tavalla. Vaikka useimmat vetoomukset eivät koske rikkomuksia, ne antavat parlamentille ja komissiolle hyödyllistä tietoa kansalaisten huolista.

---

[2] Ellei toisin mainita, tässä kertomuksessa viitataan aina vuoteen 2009.

[3] Ks. jäljempänä 3.4 kohta.

Suurin osa vetoomuksista koskee edelleen ympäristönsuojelua ja sisämarkkinoita: ensin mainitusta esitettiin 173 vetoomusta ja jälkimmäisestä 82 vetoomusta. Ympäristönsuojelun alalla vetoomuksia esitettiin eniten vaikutustenarvioinnista (52 vetoomusta), luonnonsuojelusta (50), jätevedestä (26), veden laadun hallinnasta ja luonnonvarojen suojelusta (17), ilman laadusta ja melusta (13) sekä teollisuuden päästöistä (6). Sisämarkkinoiden alalla esillä ovat olleet erityisesti tutkintojen tunnustaminen (28 vetoomusta), palvelut (19), yhtiöoikeus (10), julkiset hankinnat (8) ja rahoituslaitokset (17). Vetoomuksia esitettiin paljon myös oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alalla perusoikeuksista (43 vetoomusta), henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (36) sekä kansalaisuudesta ja äänioikeudesta (12); liikenteen alalla niitä esitettiin muun muassa ajokorttien tunnustamisesta ja tieliikennelainsäädännöstä (30) ja aluepolitiikan alalla hankkeiden yhteisrahoituksesta (18); lisäksi vetoomuksia esitettiin tietoyhteiskunnasta (9).

Vetoomusten kattamista lukuisista ja monipuolisista aiheista voidaan erityisesti mainita ne, jotka koskevat Italian Campanian jätetilannetta ja yleisesti jätehuoltoa erityisesti Kreikassa ja Espanjassa. Sisämarkkinoiden alalla useissa vetoomuksissa tuotiin esiin toisinaan monimutkaisia tutkintojen tunnustamiseen liittyviä tapauksia. Yleisesti palvelujen alalla esillä ovat olleet apteekkien toimintaa, uhkapelejä ja urheilua koskevat rajoitukset. Rahoituspalvelujen alalla taas huolta ovat herättäneet luottolaitokset, arvopaperit, pääoman vapaa liikkuvuus ja maksuihin liittyvät kysymykset. Useat vetoomukset ovat liittyneet unionin tuomioistuimessa parhaillaan käsiteltävään rikkomusmenettelyyn, joka koskee Valencian kaupunkisuunnittelusta annettua lakia.[4]

3. TÄMÄNHETKISET TÄYTÄNTÖÖNPANOA, HALLINNOINTIA JA TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTAA KOSKEVAT ONGELMAT

3.1. Myöhäinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja raportointi

a) Myöhäinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Vaikka unionin lainsäädännön täytäntöönpanotilanne on viime aikoina yleisesti ottaen parantunut, niiden rikkomustapausten määrä, jotka liittyvät siihen, että direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on myöhässä, on edelleen huolestuttava. Tapauksia oli erityisen paljon muun muassa seuraavilla aloilla: lääkinnälliset laitteet (22 uutta tapausta), työolot yhteentoimivilla rajat ylittävillä rautateillä (17), talletussuojajärjestelmien muuttuneet säännöt (17) ja pohjavesidirektiivi (17). Myös liiketoimintaan liittyvien direktiivien teknisten päivitysten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä oli paljon viiveitä. 24 jäsenvaltiolle lähetettiin virallinen ilmoitus raportoinnin viivästymisestä tai puutteellisuudesta kasvihuonekaasujen päästöjen ensisijaisen tärkeällä alalla.

Toisinaan täytäntöönpano oli merkittävästi myöhässä: tuomioistuin antoi seitsemän tuomiota asioissa, jotka koskivat tutkintojen tunnustamisesta vuonna 2005 annettua direktiiviä, joka olisi pitänyt saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä yli kaksi vuotta aiemmin. Yhtiöoikeuden, yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän ja rahanpesun torjunnan alalla käsiteltiin noin 140 myöhästymisestä johtuvaa rikkomusmenettelyä, joista 11 eteni tuomioistuimen tuomioon asti. Tuomioistuin antoi tuomion neljässä asiassa, jotka koskivat kolmansien maiden kansalaisten

[4] Asia C-306/08, komissio v. Espanja.

ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelystä pakolaisiksi annettua direktiiviä 2004/83/EY. Yksityisoikeuden alalla tuomioistuimessa nostettiin Kreikkaa vastaan jo toinen kanne, jossa vaadittiin taloudellisia seuraamuksia sen johdosta, että rikoksen uhreille maksettavista korvauksista annetun direktiivin 2004/80/EY saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä oli yli kolme vuotta myöhässä.

***Päätelmä**: Unionin lainsäädännön täytäntöönpanon ja sen raportoinnin myöhästyminen ovat edelleen yleinen ja toistuva ongelma, joka vaikuttaa niin EU:n teollisuudelle tärkeiden säädösten teknisiin päivityksiin kuin kansalaisille tärkeisiin EU:n ensisijaisiin politiikkoihin ja toimenpiteisiin. Vaikka tilanne parani hieman edellisestä vuodesta, pitkät ja jatkuvat viiveet vaikeuttavat edelleen EU:n tavoitteiden saavuttamista.*

b) Ennalta ehkäisevät toimenpiteet

Direktiivien täytäntöönpanoa edistäviä kontaktiverkostoja ja verkkopohjaisia kysymys-vastaus-työkaluja on kehitetty edelleen. Hyvänä esimerkkinä tästä on maksupalveludirektiiviä 2007/64/EY varten luotu verkkotyökalu, jota hyödynnettiin myöhemmin sähköistä rahaa koskevan direktiivin 2009/110/EY yhteydessä. Työkalu sisältää tietoa sekä itse direktiivistä että sen täytäntöönpanon edistymisestä, myös erilaisista vaihtoehdoista. Samaten sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi on otettu käyttöön julkinen tietokanta, jossa on kansallisia lakeja sekä unionin ja jäsenvaltioiden oikeuskäytäntöjä.

Asiantuntijaryhmillä on ollut tärkeä rooli EU:n lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanossa. Niiden ansiosta on saavutettu merkittävää edistystä muun muassa tilapäistyövoiman, eurooppalaisten yritysneuvostojen ja lentoturvallisuuden aloilla. Sidosryhmille on laadittu tulkintaohjeita ja apuvälineitä muun muassa seuraavilla aloilla: tärinän ja melun hallinta työpaikalla, julkisia hankintoja koskevat oikeussuojakeinot sekä kudos- ja soluhankintojen tarkastukset. Kasvinsuojeluaineiden (yhteensä 47 aineen) markkinoille saattamista varten ja uimaveden laadun osalta on tarjottu käyttöön ohjeita.

Maksupalveludirektiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä käsittelevä ryhmä on kokoontunut 10 kertaa tammikuusta 2008 lähtien. Ryhmään kuuluu maksumarkkinoiden ja kuluttajien edustajia. Se on koonnut noin 300 kysymystä ja edistänyt kirjallisilla huomautuksillaan yhteisymmärryksen saavuttamista. Kontaktiryhmä kokoontuu edelleen pohtimaan, miten laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta annetun direktiivin vaatimukset voidaan täyttää. Ryhmä on muun muassa järjestänyt työpajoja, joihin se on kutsunut kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

Direktiivin 98/34/EY osalta on jatkettu tärkeää ennalta ehkäisevää työtä, kun komissio ja jäsenvaltiot ovat tarjonneet neuvoja ja ohjeita yli 700 sellaisesta ehdotetusta kansallisesta teknisestä määräyksestä, jotka ovat koskeneet tietoyhteiskunnan palveluja sekä tuotteita, joita ei ole yhdenmukaistettu EU:ssa. Standardeja ja teknisiä määräyksiä käsittelevä komitea on kokoontunut kolme kertaa keskustelemaan direktiivin toimivuudesta, ja uusi työryhmä on perustettu pohtimaan mahdollisia parannuksia.

Palveludirektiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta on järjestetty 20 kahdenvälistä tapaamista jäsenvaltioiden edustajien kanssa ja 9 asiantuntijaryhmän kokousta.

Asetuksella (EY) N:o 1211/2009 on perustettu uusi Euroopan sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC), jonka tehtävänä on muun muassa varmistaa sääntelykäytännön yhdenmukainen kehittäminen sähköisen viestinnän alalla. Asetuksella (EY) N:o 713/2009 on perustettu energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER), jonka avulla varmistetaan yhtenäiset puitteet sähkön ja kaasun sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön yhdenmukaiseen soveltamiseen.

SEU-sopimuksen voimaantulon myötä rikosoikeuden alalla tehtävää poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä koskevat siirtymäajan jälkeen samat menettelyt ja säännöt kuin muutakin EU:n lainsäädäntöä. Säännöstön täytäntöönpanon tueksi on kehitetty monenlaisia toimenpiteitä, joita ovat olleet esimerkiksi alueellisten työpajojen järjestäminen kansallisten lainsäätäjien ja oikeusalan toimijoiden kanssa, yhteydenpidon ja kahdenvälisten tapaamisten helpottaminen kansallisten hallintovirkamiesten kanssa, oppaiden julkaiseminen, sidosryhmäverkostojen tukeminen ja komission yksiköiden osallistuminen kansalliseen oikeusalan toimijoiden koulutukseen.

Komissio on myös pyrkinyt varmistamaan läpinäkyvyyden ja löytämään hyviä käytäntöjä tarkastelemalla jäsenvaltioissa käytössä olevia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä EU-oikeuden täytäntöönpanoa ja soveltamista käsittelevässä asiantuntijaryhmässä.

***Päätelmä**: Komissio kehottaa jäsenvaltioita osallistumaan aktiivisesti ennalta ehkäisevien toimenpiteiden määrittämiseen ja käyttöönottoon jokaisen uuden lainsäädäntötoimenpiteen yhteydessä. Näin voidaan vähentää säädösten tulkinnan ja lainsäädännön tarkistamisen tarvetta pitkällä aikavälillä.*

3.2. Vastaavuustaulukot sekä jäsenvaltioiden lainsäädännön ja EU:n direktiivien vaatimusten yhdenmukaisuuden vertailu

Vastaavuustaulukot ovat tärkeä osa ennalta ehkäisevää toimintaa, sillä niissä luetellaan jäsenvaltioiden säännökset, joilla direktiivien vaatimukset saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestelmää. Ne auttavat ensi vaiheessa varmistamaan täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuuden. Myöhemmin ne auttavat varmistamaan, että direktiivi on pantu täytäntöön täydellisesti ja asianmukaisesti. Lisäksi ne auttavat yrityksiä ja kuluttajia näkemään, miten unionin oikeus on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vastaavuustaulukot helpottavat jäsenvaltioiden ja komission yhteistyötä täytäntöönpanon tarkastelussa siten, että ne mahdollistavat ongelmien varhaisen tunnistamisen ja tukevat vuoropuhelua. Lisäksi ne edistävät lainsäädännön läpinäkyvyyttä ja oikeussuojan saatavuutta, kun niissä tuodaan esiin erilaiset kansalaisten ja yritysten kannalta merkitykselliset säännökset. Ne voivat tukea Euroopan unionin neuvostossa tehtävää työtä yhteyksien luomiseksi EU:n ja säädöksiä sisältävien kansallisten tietokantojen välille.

Komissio tuo jatkossakin esiin vastaavuustaulukoiden tarpeellisuuden keskusteluissaan jäsenvaltioiden ja muiden toimielinten kanssa.

***Päätelmät**: Vastaavuustaulukot edistävät läpinäkyvyyttä ja oikeussuojan saatavuutta. Ne ovat tärkeä osa jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä sen varmistamisessa, että direktiivit on pantu oikein täytäntöön. Komissio pyytää edelleen tukea kaikilta EU:n toimielimiltä voidakseen tarjota kattavasti tällaisia taulukoita.*

3.3. Asiantuntijaryhmien suorittama EU-sopimuksen artiklojen ja EU:n lainsäädännön hallinnointi

Komissio on edelleen kehittänyt unionin oikeuden hallinnointia jäsenvaltioiden kanssa asiantuntijaryhmien avulla.

Tyyppihyväksyntäviranomaisten asiantuntijaryhmä (TAAEG) on perustettu varmistamaan, että moottoriajoneuvojen markkinoille saattamista koskevia teknisiä määräyksiä sovelletaan yhtenäisesti, kun järjestelmästä tulee pakollinen vuonna 2012. Koordinaattoreiden ryhmä hyväksyi tutkintotodistusten tunnustamisesta annetun direktiivin (2005/36/EY) mukaiset kansallisia hallinnollisia käytäntöjä koskevat menettelysäännöt, joissa selvennetään direktiivin vaatimuksia ja sen soveltamisessa todettuja hyviä käytäntöjä. Elintarvikkeita koskevien ravitsemus- ja terveysväitteiden osalta (asetus (EY) N:o 1924/2006) on järjestetty kuukausittain kokouksia jäsenvaltioiden kanssa noin 44 000:n jäsenvaltioissa esitetyn väitteen hallinnoimiseksi.

Asiassa Metock annetun tuomion[5] seurauksena asiantuntijaryhmä pohti direktiivin 2004/38/EY soveltamista, minkä jälkeen käynnistettiin kahdenväliset tapaamiset kaikkien jäsenvaltioiden edustajien kanssa kansalaisten ja heidän perheidensä vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n sääntöjen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Tammikuussa 2009 EU reagoi tehokkaasti suureen kaasukriisiin, joka aiheutti merkittäviä katkoja toimituksissa. Toimitusvarmuus säilytettiin yhteisillä toimilla, joissa hyödynnettiin neuvoston direktiivillä 2004/67/EY perustetun kaasualan koordinointiryhmän tekemää työtä. Samalla osoitettiin, että EU:n yhteisessä lähestymistavassa voidaan ottaa huomioon kaikkien jäsenvaltioiden erityispiirteet ja että yhteinen toiminta on kaikkein tehokkainta.

Rahoituspalvelujen alalla vakavaraisuusdirektiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä käsittelevä ryhmä jatkoi tulkinta- ja selkeyttämistyötään sen varmistamiseksi, että nykyiset säännöt pannaan täytäntöön yhtenäisesti. Se avusti komissiota kahden täytäntöönpanodirektiivin valmistelussa ja uudelleenarvopaperistamiseen sovellettavia vakavaraisuusvaatimuksia koskevan komission ehdotuksen valmistelussa. Näillä toimenpiteillä vastattiin talouskriisiin siten, että likviditeettiä, suuria riskikeskittymiä ja pääoman laatua koskevia sääntöjä vahvistettiin, samalla kun luottamus talletussuojajärjestelmiin säilytettiin tarvittavilla kiireellisillä toimenpiteillä.

Myös Natura 2000 -alueiden hallinnointiin on perustettu uusi asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on kerätä ja vaihtaa tietoa hyvistä käytännöistä luonnonsuojelun ja talouskehityksen yhteensovittamista unohtamatta.

Päätelmät*: Nämä esimerkit osoittavat, kuinka monipuolista ja laajaa hallinnointia komission ja jäsenvaltioiden välillä tarvitaan EU:n lainsäädännön hyötyjen maksimoimiseksi.*

---

[5] Asia C-127/08, Blaise Baheten, Metock ym. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, tuomio 25.7.2008.

3.4. Tiedon tarjoaminen ja ongelmanratkaisu kansalaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen eduksi sekä kanteluiden kirjaaminen ja hallinta

Kansalaisten on tiedettävä, mistä he voivat saada tarvitsemansa tiedon. Komissio on kehittänyt tätä varten lukuisia palveluja. Kansalaisten on vielä voitava löytää näistä palveluista se, joka vastaa parhaiten heidän tarpeitaan. Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan oikeuksien ja mahdollisuuksien toteutumista, niitä koskevaa tiedotusta ja niiden alalla tarjottavaa apua kehittämällä Sinun Eurooppasi -portaalia.[6]

Kantelumenettely on erityinen tiedonlähde komissiolle ja väline, jonka avulla kansalaiset ja yritykset voivat tuoda esiin huolensa unionin oikeuden moitteettomasta soveltamisesta. Komissiolla oli lokakuuhun 2009 asti käytössään järjestelmä,[7] jossa sen saamista kirjeistä arvioitiin alustavasti, oliko niissä riittävästi merkkejä mahdollisesta rikkomuksesta kantelun kirjaamista varten. Tämän seurauksena kaikkia kirjeitä ei kirjattu kanteluina.

Tämä taas huolestutti kirjeiden lähettäjiä, parlamenttia ja Euroopan oikeusasiamiestä. Komissio on lokakuusta 2009 lähtien testannut uutta menetelmää, jolla kaikki unionin oikeuden soveltamista koskevat kirjeet kirjataan erikseen ja kaikki kirjeet, joissa on selkeästi osoitettu, että ne on tarkoitettu unionin oikeuden soveltamista koskeviksi kanteluiksi, kirjataan kanteluina, jolloin kansalaisten kohtelu on suorempaa ja myönteisempää. Uusi menetelmä on odotetusti kasvattanut kirjattujen kanteluiden määrää niiden sisällöstä riippumatta. Kun uusi menetelmä on ollut käytössä kokonaisen vuoden, komission pitäisi voida tarkastella, millaisia parannuksia se aikoo sisällyttää uuteen versioon vuonna 2002 annetusta tiedonannosta.

SOLVITissa olevien tiedostojen määrä kasvoi 50 prosenttia vuonna 2009, kun edellisenä vuonna määrä oli kasvanut 22 prosenttia. Kysymysten ratkaisuaste säilyi kuitenkin 86 prosenttina. Oleskeluoikeus, sosiaaliturva, ammattipätevyys ja palvelujen tarjoamisen vapaus olivat usein aiheena kyselyissä. SOLVIT on ollut entistä hyödyllisempi ja tehokkaampi avun ja ratkaisujen tarjoamisessa kansalaisille ja yrityksille. Se on myös auttanut tunnistamaan rakenteellisia esteitä vapaalle liikkuvuudelle.

EU Pilot -hankkeen ensimmäinen arviointikertomus julkaistiin maaliskuussa 2010.[8] Hankkeen menestyksen johdosta komissio on ehdottanut, että se ulotettaisiin kaikkiin jäsenvaltioihin ja otettaisiin yleisesti käyttöön unionin lainsäädännön mahdollisten rikkomusten ratkaisemiseksi varhaisessa vaiheessa.

Komission ja jäsenvaltioiden tiivis yhteistyö kaikilla hallinnon asteilla on tärkeää myös unionin oikeuden moitteettoman soveltamisen edistämiseksi jäsenvaltioissa ja kanteluiden määrän vähentämiseksi. EU:n lainsäädännön tuntemusta oikeusalan ammattilaisten keskuudessa on lisättävä, EU-asioihin liittyvää koulutusta on tehostettava ja tietoa on saatava kaikkien EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon osallistuvien saataville esimerkiksi Euroopan oikeusportaalin kautta.

---

6 http://ec.europa.eu/youreurope/

7 Järjestelmää kuvaillaan vuonna 2002 laaditussa tiedonannossa kantelijan asemasta yhteisön oikeuden rikkomista koskevissa asioissa – KOM(2002) 141.

8 KOM(2010) 70.

***Päätelmät**: Komissio aikoo tarkistaa kanteluiden kirjaamisen yleistä toimintalinjaansa ja suhtautumistaan kantelijoihin niiden kokemusten perusteella, joita se saa parhaillaan koekäytössä olevista uusista menetelmistä. Horisontaalisia välineitä, kuten SOLVITia ja EU Pilot -hanketta, kehitetään edelleen arvokkaina välineinä, joilla kansalaisten ja yritysten ongelmiin voidaan tarjota nopeasti ratkaisu. EU Pilot -hanke täydentää tehokkaasti välineitä, joilla varmistetaan EU:n lainsäädännön moitteeton soveltaminen. Se mahdollistaa rikkomusten varhaisen korjaamisen ilman virallisia menettelyjä tai tarvittaessa auttaa valmistelemaan tällaisia menettelyjä. Komissio arvostaa jäsenvaltioiden sitoutumista näiden välineiden menestymiseen. Se itse sitoutuu tekemään työtä tämän kumppanuuden lujittamiseksi, ja se on kutsunut kaikki jäsenvaltiot osallistumaan EU Pilot -hankkeen jatkokehitykseen.*

3.5. Valvontaan liittyvät kysymykset

REACH-asetusta ((EY) N:o 1907/2006) on tarkoitus valvoa ensisijaisesti virallisten tarkastusten järjestelmällä ja muilla jäsenvaltioissa toteutettavilla toimilla, joita edelleen kehitetään, samalla kun tärkeimpiä REACH-velvoitteita aletaan ottaa käyttöön. Tiettyjen kemikaalien markkinoille saattamista rajoittavien velvoitteiden valvonta alkoi vuoden 2009 jälkimmäisellä puoliskolla. Kansallisista seuraamuksista tehdyn tutkimuksen tuloksista keskustellaan jäsenvaltioiden kanssa vuoden 2010 aikana näiden seuraamusten yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Vuonna 2009 komissio laati kertomuksen kuluttajansuojan alalla tehtävästä yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kahdesta ensimmäisestä soveltamisvuodesta ja antoi kuluttajansuojaa koskevan yhteisen säännöstön täytäntöönpanosta tiedonannon, jossa se yksilöi viisi alaa, joilla työtä on jatkettava.[9]

Komissio on tarkistanut ja vahvistanut direktiivin 2001/95/EY nojalla perustettua tuoteturvallisuutta koskevaa EU:n nopeaa tiedonvaihtojärjestelmää (RAPEX) koskevia ohjeita. Lisäksi se on laatinut puitteet valvonnan tehokkuuden mittaamiseen kansallisella tasolla. Komissio myös valmistelee yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä annettuun asetuksen (EY) N:o 216/2008 perustuvaa asetusta, jossa säädetään todistuksen peruuttamisesta määrättävistä väliaikaisista seuraamuksista.

Rikkomusmenettelyillä varmistetaan EU:n lainsäädännön asianmukainen tulkinta ja rikkomusten korjaaminen. Kansallisten hallinnollisten menettelyjen ja tuomioistuinmenettelyjen kautta voidaan seurata jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaa. Toisinaan on huomattu, että EU:n lainsäädäntöön on hyvä sisällyttää muutoksenhakumenettelyjä koskevia säännöksiä. Näin on tehty esimerkiksi ympäristötietojen saatavuuden, ympäristövaikutusten arviointien, ympäristön pilaantumisen yhtenäistetyn ehkäisemisen ja valvonnan lupapäätösten, julkisia hankintoja koskevien oikeussuojakeinojen ja sähköisen viestinnän sääntelykehyksen osalta.

Säädösten tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi uusien säädösten valmistelussa on syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota valvontaan, ja myös mahdollisuuteen tarkistaa päätöksiä tai valittaa päätöksistä. Käytössä olevia valvontamenetelmiä voidaan kehittää tai

[9] KOM(2009) 330.

uusia voidaan luoda sen mukaan, millaisia ongelmia ja minkä verran ongelmia eri alueilla tulee esiin.

Silloin kun unionin oikeudessa viitataan valvontamenetelmiin, niitä on käytettävä ja niiden tehokkuus on arvioitava. Komissio aikookin keskittyä näiden menetelmien asianmukaiseen täytäntöönpanoon, niiden toimivuuden ja tehokkuuden tarkasteluun ja raportointiin, ja se aikoo pidättyä korvaamasta niiden käyttöä omalla toiminnallaan, jotta se ei heikentäisi niiden merkitystä.

Vuonna 2009 komissio kehitti edelleen tarkastusten järjestämisen käytäntöjään, toisinaan yhdessä virastojen kanssa. Euroopan lentoturvallisuusvirasto teki ennätysmäärän tarkastuskäyntejä, joiden seurauksena se pyysi korjaamaan kiireellisesti useita merkittäviä puutteita vaatimustenmukaisuudessa. Kansallisten meriturvallisuustoimenpiteiden tehokkuuden varmistamiseksi tehtiin lähes 200 tarkastusta, jotka kohdistuivat pääasiallisesti satamien ja alusten arviointeihin ja turvallisuussuunnitelmien tehokkaaseen noudattamiseen.

***Päätelmät**: Komissio toteaa, että unionin lainsäädännön tehokkaisiin valvontavälineisiin on panostettava. Nämä välineet voivat olla horisontaalisia tai alakohtaisia. Kun EU:n lainsäädännössä viitataan kansallisiin menettelyihin, komissio asettaa etusijalle tällaisten valvontatoimien täytäntöönpanon ja tehokkuuden arvioinnin ja välttää toteuttamasta kilpailevia tai vaihtoehtoisia toimia. Ihmisten terveyden alalla jo pitkään käytössä olleita tarkastuksia otetaan yhä enemmän käyttöön muillakin aloilla, kuten liikenneturvallisuuden alalla. Tarkastusten avulla voidaan selkeyttää lainsäädännön tulkintaa ja varmistaa lainsäädännön moitteeton soveltaminen, ja ne voivat siten edistää vahvaa sitoutumista tuloksiin.*

3.6. Rikkomusmenettelyjen asema

Vuonna 2007 annetussa tiedonannossa ”Tulosten Eurooppa” esitetään komission nykyinen toimintalinja unionin oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Siinä selitetään komission vuosikertomusten uudet painopisteet: strategiset kysymykset, eri aloja koskevan lainsäädännön nykytilan arviointi, ensisijaiset tavoitteet ja tulevan työn suunnittelu. Tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission työasiakirjassa on yksityiskohtaiset ohjeet eri aloille, mukaan lukien rikkomusten hallinnoinnin ensisijaiset tavoitteet.

Kaikelle komission seurantatyölle on nyt vahvistettu ensisijaiset tavoitteet aina yksittäisiä kanteluita ja rikkomusmenettelyjä myöten vuoden 2007 tiedonannossa esitettyjen perusteiden mukaisesti. Kanteluiden ja rikkomusten käsittelyn edistymistä tarkastellaan säännöllisesti tapauksen luonteen ja asetettujen arviointiperusteiden pohjalta. Tapauksiin, joiden käsittely on ollut pitkään kesken tai joissa ei ole tapahtunut viime aikoina riittävästi edistystä, kiinnitetään erityistä huomiota. Käsittelyn viivästyminen voi toisinaan olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun toista pilottitapausta koskeva menettely on kesken tai kun kansallinen tuomioistuin on pyytänyt vastaavassa asiassa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Jos kansallisessa tuomioistuimessa on aloitettu oikeudenkäynti, komissio voi päättää lopettaa sellaisen asian käsittelyn, jonka osalta ei ole aloitettu virallista rikkomusmenettelyä, tai keskeyttää rikkomusmenettelyn erityisesti silloin, kun kansallisessa tuomioistuimessa käsitellään samaa asiaa kuin rikkomusmenettelyssä, sillä komissio voi pohtia jatkotoimia sen jälkeen, kun kansallinen oikeudenkäynti on saatu päätökseen. Tällaisissa tapauksissa komissio on valmis

tarkastelemaan asiaa uudelleen, jos kansalaisten huolet jatkuvat kansallisen menettelyn jälkeen.

***Päätelmät**: Tämän kertomuksen alakohtaista tilannetta käsittelevässä liitteessä esitettävillä ensisijaisilla tavoitteilla on tarkoitus varmistaa, että komissio keskittyy niihin toimiin, joilla voidaan parhaiten varmistaa lainsäädännön nopea ja tehokas soveltaminen mahdollisimman monen kansalaisen ja yrityksen etujen mukaisesti, ja että tehokkuutta edistetään välttämällä menettelyjen päällekkäisyydet. Komissio vahvistaa aikovansa toimia näiden ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti.*

3.7. Täytäntöönpanon raportointi ja tarkastelu

EU-sääntöjen vaikutuksista jälkeenpäin tehtävään raportointiin kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Parlamentti on panostanut työssään säädösten täytäntöönpanoon. EU:n lainsäädännössä edellytetään usein raportointia toimenpiteen viidestä ensimmäisestä soveltamisvuodesta. Tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission työasiakirjassa on viittauksia useisiin tutkimuksiin ja kertomuksiin, joita komissio on tehnyt vuonna 2009 tai suunnitellut vuodeksi 2010.

***Päätelmät**: EU:n lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinnin merkityksen lisääntyessä huomio kääntyy kertomuksiin, joita komission on laadittava erilaisten lainsäädäntötoimenpiteiden tehokkuudesta. Komissio katsoo näiden kertomusten, joihin jäsenvaltiot antavat usein yksityiskohtaisia tietoja, kuuluvan unionin oikeuden tehokkuuden ja vaikutusten arvioinnin tärkeimpiin välineisiin.*

4. PÄÄTELMÄT

Tästä vuosikertomuksesta käy ilmi, että unionin oikeuden kattavalla ja moitteettomalla soveltamisella on ratkaiseva merkitys unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien ja velvoitteiden toteutumisessa. Tämänvuotisessa kertomuksessa tuodaan selvästi esiin, että ensisijaisia tavoitteita on edelleen asetettu ja noudatettu, mutta sen lisäksi unionin lainsäädännön seurannan helpottamiseksi ja parantamiseksi ajan mittaan kehitetyt välineet alkavat nyt hioutua siten, että niillä voidaan yhä paremmin tehostaa ja nopeuttaa seurantaprosessia.

Haasteita on edelleen, erityisesti joissakin olennaisissa ja perustavissa asioissa kuten direktiivien oikeassa ja ripeässä saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden kanssa parhaillaan kehitettävät ennalta ehkäisevät toimet edellyttävät merkittävää panostusta kaikilta asianomaisilta, mutta sen odotetaan maksavan itsensä takaisin, kun unionin lainsäädännön vaatimusten täyttyminen nopeutuu ja tehostuu lähivuosina.